

**《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》法案委員會  
二零零五年五月三十日第三次會議的跟進事項**

本文件載述政府當局就法案委員會在二零零五年五月三十日第三次會議上提出的事項所作的回應。

**(a) 考慮在法例中訂明證券及期貨事務監察委員會(證監會)非執行主席及行政總裁的角色及職責區分**

我們已再次考慮上述事宜，認為不宜在法例中硬性訂明證監會主席及行政總裁兩者之間的角色和職責區分，理由詳述如下：

(a)(i) 《證券及期貨條例》的現行條文沒有訂明主席、執行董事及非執行董事之間的職務及職責區分，但現時這些人員的職責卻有清楚的區分。這樣的職責區分並非法定安排，而是透過行政方法予以實施，並自一九八九年證監會成立16多年以來行之有效。我們並不察悉有情況或事實顯示現時以行政方法區分工作的安排不能成功應用在主席及行政總裁的職責區分。

(a)(ii) 政府當局已在呈交立法會（包括財經事務委員會及法案委員會）的多份文件中概述有關主席及行政總裁之間的角色及職責區分的基本原則。我們會邀請證監會董事局<sup>1</sup>就這些基本原則發表意見及予以同意，然後會請董事局擬定工作區分的細則，以及有關工作區分的實施安排。

---

<sup>1</sup> 《證券及期貨條例》附表2第1部第1條訂明，證監會由一名主席、執行董事及非執行董事組成。本文件使用“董事局”一詞代表“證監會”，以區分證監會與其僱員／職員。

- (b)(i) 在我們參考的本地機構，例如地鐵有限公司、九廣鐵路公司、機場管理局及強制性公積金計劃管理局(積金局)，他們的主席、成員或董事之間的職責區分並沒有在相關法例內訂明，而是透過行政方法予以實施，並且行之有效。
- (b)(ii) 以地鐵有限公司為例，該公司主席及行政總裁的職責有在公司年報內載述，但沒有在《地下鐵路條例》(第 556 章)內訂明。至於授權執行董事管理公司日常事務，亦只是在公司章程細則及董事局採納的規程內載述。
- (b)(iii) 至於九廣鐵路公司，政府於二零零一年修訂《九廣鐵路公司條例》(第 372 章)，就公司主席一職分拆為非執行主席及行政總裁作出規定。《九廣鐵路公司條例》第 3(2A)條訂明，“主席及行政總裁的職能，是本條例授予他們及由公司指派給他們的職能”，但該等角色和職能之區分並沒有在法例內訂明，而是在二零零一年九月二十七日發出的立法會參考資料摘要<sup>2</sup>內訂明。
- (b)(iv) 就機場管理局而言，《機場管理局條例》(第 483 章)第 3(6)條只訂明主席須履行在主席職位範圍內的職責及責任，特別是管理局的政策及對外事務，以及指派職能予行政總監。條例並沒有詳細列明主席及行政總裁之間的職務和職責區分。
- (b)(v) 就積金局而言，非執行主席、行政總監與其他董事之間的職責區分，亦沒有在《強制性公積金計劃條例》(第 485 章)內訂明。該條例第 6B 條只訂明行政總監是管理局的最高

---

<sup>2</sup> 二零零一年九月二十七日就《2001 年九廣鐵路公司(修訂)條例草案》發出的立法會參考資料摘要(檔號：TBCR 3/1015/98 Pt.3)

行政人員，並具有管理局所指派的其他職責。

(c) 就英國金融服務管理局而言，該管理局主席及行政總裁之間的職責區分，亦沒有在《金融服務及市場法》內訂定，而是於管理局的年報內載列，並上載管理局的網站。

(d) 考慮到《證券及期貨條例》的現行條文，以及我們所參照的本地及海外經驗均沒有在有關法例內硬性訂明主席及行政總裁之間的職責區分，我們認為，有關職務及職責會不斷隨時間而演變；因此有需要提供彈性予董事局，按照機構的法定目標、職能、權力與職責及切合其運作需要，讓董事局可靈活地調整主席和行政總裁，以及執行董事和非執行董事之間的職責和關係。這種行政上的彈性亦應適用於證監會。

**(b) 可否與證監會商討，按建議的角色及職責區分訂立細節**

2. 當局認為法案委員會的提議可行。政府已去信證監會董事局，邀請董事局就政府當局為劃分證監會主席和行政總裁的角色及職責制定的基本原則，提供意見。基本原則一經同意，政府當局會邀請董事局研究及訂立有關職責區分的建議細節及安排。這些細節及安排會夾附於主席的委任書及行政總裁的聘用合約內，並會以新聞公報形式及上載證監會的網站，向公眾公布。

**(c) 重新考慮證監會主席的建議薪酬水平**

3. 政府當局重申，分拆職位後的證監會主席並不是受聘於證監會，而是服務香港社會的工作。公眾人士以及諮詢和法定組織的成員普遍接受，這些組織的公職是以自願服務原則作根據。

4. 仔細考慮到證監會主席一職是服務社會的工作，以及證監會主席責任重大，而公眾的期望亦很大，我們已在兩者之間取得平衡，建議主席薪酬為每年約 702,000 元，即現時證監會非執行董事薪酬的三倍。對於那些對服務社會有承擔的人士來說，我們相信薪酬並非他們接受公職的主要決定因素。從很多法定組織的任命可看到，有不少人士都是本着服務社會的精神，竭盡所能，投入大量時間和精力，擔任薪酬不多甚至是沒有薪酬的公職。醫院管理局、機場管理局和九廣鐵路公司等公職是其中一些例子。

(d) 以客觀的方法廣泛物色主席職位的人選，而非按照現行公共和法定機構的委任機制從有限人選中作出委任。

5. 證監會主席的委任，由行政長官根據《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 1 條作出。委任制度會按照現時諮詢和法定機構的委任制度，基本原則是按候選人的才能作出委任。這個制度行之有效，已在約 500 個諮詢和法定機構實施，合共委任了約 5 000 名背景廣泛的人士。

6. 我們先前已在提交立法會財經事務委員會及法案委員會的多份文件中列明主席的客觀甄選準則，現複述如下：

- (i) 對香港有良好的認識；
- (ii) 對本地的營商環境及金融和證券市場有豐富的經驗或良好的認識，以及
- (iii) 對國際金融市場有認識或經驗；

7. 以上的客觀準則會作為政府物色證監會主席的合適人選的客觀基礎。政府會從不同渠道包括業界及社會人士提供的意見，物色人選。

8. 透過不同的渠道，財經事務及庫務局會初步訂出符合上述客觀準則的人士的名單，然後按照候選人須具備的以下必要條件再次考慮名單的人選：

- (i) 操守；
- (ii) 對服務社會的承擔；
- (iii) 具遠見；
- (iv) 具領導才能；
- (v) 能與公眾和各有關人士／團體溝通；以及
- (vi) 能與其他地區的有關機構建立聯繫。

財經事務及庫務局會把合資格並適合擔任主席一職的候選人名單整理作最後名單，連同各人的背景資料提交行政長官考慮。

9. 香港是一個精英匯聚的地方，政府當局會非常謹慎地根據上述客觀準則及各項必要條件，物色主席的最合適人選。我們歡迎業界和公眾人士就候選人的準則、必要條件及人選，提出意見。

(e) 訂明誰人是證監會事務的最終負責人，並在法例內反映這項政策意向

10. 證監會現任主席於法案委員會二零零五年五月十九日會議上發言(見附件 A第6段)時表示：

*“目前的法例很清楚地訂明誰是最終會全面接受問責並作為證監會之首的人物。證監會主席是證監會的全職執行董事，是本會事務的最終負責人。”*

政府當局希望重申，《證券及期貨條例》的現行條文沒有訂明證監會主席、執行董事及非執行董事之間的角色及職責區分，也沒有明確條文訂明主席是證監會的最終負責人。

11. 按照《證券及期貨條例》，證監會(即董事局)須履行該會的法定責任、職能及行使該會的法定權力。這些職能、權力及責任的背後，代表責任和問責，換句話說，權責是並行的。因此，根據一般原則，證監會董事局須為該會根據《證券及期貨條例》賦予的職能負上最終責任。

12. 儘管有上述一般原則，《證券及期貨條例》第10條訂明，除條例附表2第2部指明的不得轉授的職能外，證監會董事局可把其職能轉授予該會成員、僱員或該會設立的委員會。根據分拆職位的建議，主席須為證監會的政策以及《證券及期貨條例》賦予主席的八項職能(附件B)負責，而行政總裁則須為證監會的運作事宜負責。在執行不得轉授的職能時，如這些職能涉及某些須由董事局全體成員考慮、決定及執行的事宜，董事局全體成員須為該等事宜負上最終責任。

財經事務及庫務局  
二零零五年六月七日

《2005年證券及期貨(修訂)條例草案》委員會

於2005年5月19日(星期四)上午10時45分舉行的會議

證券及期貨事務監察委員會主席  
沈聯濤先生的發言

主席、各位法案委員會委員：

1. 我很榮幸獲邀就政府當局有關改變證監會的管治架構的重大建議，向各位法案委員會委員發表意見。
2. 委員亦可能記得我在2005年1月3日出席立法會財經事務委員會的會議時，在該場合就政府當局的建議發表過我的意見。
3. 證監會的立場已於本會先前向財經事務委員會提交的意見書中列明。關於法案委員會於2005年4月22日舉行的首次會議中提出的具體問題，證監會已將本會的意見載列於政府當局於2005年5月12日的跟進回應內的附錄A。由於這項重大建議將會改變證監會的管治架構及運作，因此，對於有機會能夠就落實有關的建議改革會遇到的實際問題與大家分享我的個人見解及經驗，我表示歡迎。
4. 首先，建議的目的是要改善證監會的管治架構，使之與本地及國際的最佳管治慣例看齊。目前的建議是，證監會主席的職能應與執行職能分開，以進一步改善證監會的內部制衡機制。政府當局指出，此舉可營造提高本會獨立性的條件，從而提升本會在履行監督高級管理人員的職能時的能力。
5. 就這方面而言，我們需要考慮三個主要問題：
  - a. 作為證監會之首的問責性的清晰度；
  - b. 對證監會的政策方向及政策的執行的制衡措施；及
  - c. 對內部管理及行政的制衡措施。
6. 目前的法例很清楚地訂明誰是最終會全面接受問責並作為證監會之首的人物。證監會主席是證監會的全職執行董事，是本會事務的最終負責人，其權力可轉授予其他職員，但其責任則不

可以轉授。正如我之前所說，每艘船隻可以有一位掌舵人。修訂建議卻降低了這清晰度，因為主席將既非執行董事，亦不是非執行董事，而有關的工作和權力將會分拆予主席與行政總裁兩人。

7. 上市公司目前的趨勢是將其主席及行政總裁的工作分拆，原因是理論上主席應代表股東的利益多於管理層的利益。就法定的監管組織來說，主席和行政總裁均須代表公眾利益。因此，由誰接受直接問責的問題，更顯重要。
8. 我們需要一位全職的執行主席，原因是作為監管者，如果以兼職形式工作並同時擔任其他的職位，主席將難以(如非不可能)避免會置身於利益衝突的情況(真正或被視為的利益衝突)。證監會是一個涉及對廣泛類別人士進行調查、檢控及採取紀律處分行動的監管組織，其主席一職使得擔任這個最高職位的人為了避免任何利益衝突及讓人知道其在避免任何利益衝突而要置身於類似法官或警察的處境。有些時候證監會被描繪為證券市場上的警察。舉例來說，以我所知，沒有一個司法管轄區的警務處處長是由兼職及非執行人員來擔任的。
9. 澳大利亞證券及投資事務監察委員會(澳洲證監會)在其《2003-04 年報》內有關其管治問題的文章，對應由全職執行人員掌管的理由有以下很好的闡釋：

*"澳洲證監會的事務由三名全職專員負責管理。全職投入委員會的工作，讓有關委員能夠監察及指揮澳洲證監會複雜而涉及範圍廣泛的活動，同時又能避免像仍然活躍於商界、法律界或會計界的兼職委員般可能受到利益衝突的影響。(載於第 50 頁)。*

10. 繼澳洲興業保險公司(HIH)倒閉後，澳大利亞審慎監管局(澳洲審管局)將其管治架構由包括一名非執行主席及行政總裁(唯一的董事局執行成員)在內的非執行董事局，改組成為執行董事局，由執行主席及兩名執行委員組成，負責澳洲審管局的運作，及就此接受政府的問責。此事使人回想起早於 1989 年在香港發生的事件。當時，在舊制度下的非執行主席及屬執行性質的數名證券及商品交易監理專員，隨著證監會的成立而被取代，掌管證監會的是一名執行主席，而證監會的董事局則由執行與非執



行董事所組成。當時，《戴維森報告書》對證券事務監察委員會及商品交易事務監察委員會的兼任性質作出批評，因為“由於兩個監察委員會的成員都屬兼任性質，因此未能恰如其分地履行法定職責，無法每日監察兩間交易所的運作及確保投資者的利益受到保障。”（載於第 9.26 段）。

11. 就澄清有關法例的必要性而言，有兩個技術性問題需要處理。政府當局在 2005 年 4 月 1 日致立法會秘書處法律事務部的函件中指出，證監會主席將不會被視作證監會的執行或非執行董事。證監會主席將純粹是“主席”。由於《證券及期貨條例》附表 2 第 1 部第 2 條將不復存在，在根據附表 2 內明確地提述到執行董事或非執行董事的條文來計算所需的大多數或法定人數時，主席將不會被包括在內。在計算法定人數時，證監會主席將不會被計算在內，但卻仍有權投決定票，似乎有點奇怪。
12. 該函件亦列明證監會主席將會是證監會的主管，並負責簽署該會的財務報表，而負責證監會日常事務的行政總裁則不會簽署該等財務報表。由於《證券及期貨條例》規定有關帳目無論如何必須由一名非執行董事簽署，及鑑於行政總裁所擔當的角色，因此由行政總裁簽署該等帳目也許較為合理，尤其是若證監會主席是非執行性質及以非全職形式擔任。
13. 證監會的監管工作的性質要求對法律的嚴格遵守及涉及複雜程序，因此需要負責有關工作的人士全職投入處理有關工作，特別是因為某宗看似獨立的個案可能會為其他個案開立先例或對政策方面構成廣泛影響。事實上，這項工作需要全職專注。
14. 換言之，實際上，在新制度下將很難說行政總裁只負責證監會的日常決策，而證監會主席則是以證監會主管的身分全面接受問責。假如行政總裁是向主席匯報的話，那麼實際上他並非行政總裁。總括而言，該建議的實際影響不容忽視，並且必須加以審慎周詳的考慮。
15. 第二個問題是，職能分拆可以完善或加強現行架構的哪個管治範疇？由於主席及行政總裁以及實際上整個董事局均是為公眾利益服務，因此主要的政策目標是要確保證監會符合其法定目標及履行其法定職能。目前證監會的制衡措施已極具透明度及屬世界級水準，當中由非執行董事擔任財政預算、稽核及薪酬委員會的主席，而非執行董事的人數亦較執行董事為多。證監

會的監管程序及決定須受到例如申訴專員、程序覆檢委員會及證券及期貨事務上訴審裁處的覆檢或受到司法覆核。證監會在達致其法定目標及履行職能的程度方面，已接受公眾的全面問責。職能分拆將可以怎樣提高有關的問責性呢？

16. 管治架構的第三部分是內部管理及行政。假如主席亦同時為行政總裁，那麼內部管理及行政工作應否受到進一步的制衡？目前，證監會的管理委員會已經由營運總裁擔任主席。一如之前所提及，內部的財政預算、稽核及薪酬委員會均由非執行董事擔任主席。稽核委員會及薪酬委員會的成員全部為非執行董事。財政預算委員會由非執行董事擔任主席，而委員大部分均是非執行董事。
17. 就以安大略省證券事務監察委員會為例，該委員會並沒有分拆主席與行政總裁的職位，但卻設有首席董事一職，由一名非執行董事出任。該名在行事前會諮詢主席與董事局各委員會主席的意見的首席董事負責監察安大略省證券事務監察委員會董事局的運作，以確保其有效地履行職責。這包括加強保證董事局及各董事局委員會的職責獲該委員會各委員及管理層充分了解、具備充裕的資源、可及時收取有關信息，以及其成效會獲得定期評核。這是一個可以研究的模式。
18. 關於建議修訂在國際層面的影響，我只想指出，國際證監會組織技術委員會 15 名成員的所有現任主席均為全職的執行主席。鑑於我是技術委員會現任主席，立法會秘書處可直接諮詢國際證監會組織執行委員會主席及國際證監會組織技術委員會副主席的意見，就有關國際影響及經驗而提出的問題作出獨立評估。

## 總結

19. 正如前述，證監會完全認同，有關分拆證監會主席與行政總裁的職位這個政策決定，是政府當局的專屬權力範疇。然而，鑑於這項政策決定的重要性，我們認為政府當局及立法會應仔細衡量所有相關因素及長遠影響。我個人認為，有關法例必須清楚訂明誰人是代表證監會接受全面問責的人物。作為對本身法治引以為傲的國際金融中心，我們在這個問題上的法律條文必須清晰明確。我希望重申，不論作出怎樣的轉變，在處理有關

問題時的手法必不能損害到證監會在本本地或國際上的聲譽或權威，否則便會影響到香港的國際金融中心地位。

20. 多謝法案委員會讓我有發表意見的機會。

證券及期貨事務監察委員會  
2005年5月19日

根據《證券及期貨條例》(第 571 章)  
證監會主席可行使的權力、職能和職責的條文

說明	條次
(i) 行政長官在 <u>諮詢證監會主席後</u> ，向該會發出書面指示。	第 11(1)條
(ii) 由主席及一名非執行董事簽署證監會的財務報表	第 15(2)(b)條
(iii) 由主席及至少一名非執行董事簽署投資者賠償基金的財務報表	第 240(4)條
(iv) 主席可指定一名執行董事署理主席職位	附表 2 第 1 部 第 6 條
(v) 主席可召開證監會會議，以及如他有出席，則須擔任會議主席。	附表 2 第 1 部 第 14 及第 15 條
(vi) 如投票的票數相等，會議主席有權投決定票。	附表 2 第 1 部 第 19 條
(vii) 主席或副主席或獲授權的其他成員，須認證證監會印章的蓋印。	附表 2 第 1 部 第 25 條
(viii) 主席須出任諮詢委員會成員，並可召開會議，以及如他有出席，則須擔任會議主席。	附表 2 第 1 部 第 27 至第 29 條